



**LUNDS**  
UNIVERSITET

BESLUT

1 (5)

2017-02-09

Dnr V 2016/1626

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

Rektor

## **Yttrande över remiss Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)**

### **Sammanfattning av remissvaret**

Lunds universitet välkomnar en översyn av riksintresseinstrumentet och ställer sig i huvudsak positiv till betänkandets slutsatser. Att tillämpningen av hushållningsreglerna i miljöbalken har varit problematisk länge står helt klart. Utredningen i fråga har fördjupat förståelsen av många problem i förhållande till tillämpningen. Lösningen, menar betänkandet, är att ”överbägningar om mark och vattenanvändning i högre grad än idag bör göras utifrån en helhetssyn” (sid 27). Inte minst behöver detta göras för att säkra en demokratisk förankrad långsiktigt god hushållning där enskilda exploatörers intressen inte ställs före viktiga samhällsintressen (sid 28). För att nå detta mål föreslår man ett paket med lösningar med fokus på att lyfta fram områden med väsentligt allmänna intressen där de olika aktörernas roller förtydligas.

Lunds universitet menar generellt sett att utredningen har pekat på många problem i dagens arbete med riksintresse och också föreslagit flera konkreta och bra lösningar. I utredningen beskrivs på flera ställen att myndigheters sätt att arbeta med och definiera riksintresse är mycket olika och att de strävar efter att likrikta arbets sättet för att definiera riksintresse. Lunds universitet instämmer delvis med detta men menar att riksintressen har olika karaktär med olika relation till ett geografiskt område. Detta gör det svårt att reda ut hur myndigheter skall redovisa riksintressen utan att länka detta till hur riksintressen kopplar till miljömålen och hur de olika riksintressena förhåller sig till varandra på en generell nivå.

I utredningen menar man att arbetet med att reda ut hur detta ser ut kommer i ett steg nr två. Lunds universitet menar att det finns svagheter i ett sådant resonemang vilka framförallt handlar om att det inte är tydligt hur de två huvudmyndigheterna (Boverket och Naturvårdsverket) skall samarbeta i detta arbete. För att finansiera förslagen föreslår utredningen att samordning sker med miljömålsarbetet och arbetet för att uppnå övriga internationella mål. Denna samordning är central för att ”paketet” (se nedan) skall få den effekt som eftersträvas. Men hur detta skall ske redovisas inte tydligt vilket måste lyftas fram som en svaghet i förslaget.

### **Remissvarets upplägg**

Kommentarerna som remissyttrandet lyfter fram är listade som punkter nedan och relaterar till de avsnitt som utredningen lyfter fram som ett paket. Lunds universitet

*EW*

kommenterar dessa var för sig. För att underlätta läsningen har sidnummer till utredningen använts där så funnits lämpligt.

- **Obligatorisk redovisning av riksintressen och andra väsentliga allmänna intressen i kommuners översiktsplan**  
 Detta är bra och viktigt. Men Lunds universitet menar att för att detta överhuvudtaget skall kunna fungera är det centralt att sättet på vilket man definierar vad ett riksintresse är, tydliggörs väsentligt. Vissa riksintressen har en tydlig geografisk avgränsning och andra har det inte. Detta gör det svårt att reda ut hur man skall redovisa riksintressen utan att länka detta till hur riksintressen kopplar till miljömålen och hur de olika riksintressena förhåller sig till varandra på en generell nivå. Det måste också tidigt tydliggöras hur de centrala myndigheterna som är ansvariga för miljömålen (Naturvårdsverket) och översiktsplaneringen (Boverket) skall arbeta med detta.
- **Öka antalet väsentligt allmänna intressen (för att vara bättre anpassad till dagens samhällsutmaningar) och stärka möjligheten att överpröva kommunens beslut vad gäller jordbruksmark och dricksvattenförsörjning**  
 Att öka antalet allmänna intressen kan ju tänkas ge en positiv effekt men då måste det bli tydligare hur dessa allmänna intressen skall styra det kommunala planeringsarbetet och hur man förhåller sig till dem vid en konflikt. Möjligheten att överpröva kommunens beslut vad gäller dricksvattenförsörjning är viktigt och bra framförallt i fall där det kan finnas mellankommunala intressen som ramlar mellan stolarna. Vad det gäller bygande på jordbruksmark är det centralt med ett mer regionalt perspektiv, då husbyggande i en kommun kan alstra trafik i en annan.
- **Regeringen beslutar om kriterier för riksintresse baserat på sektorsmyndigheternas förslag**  
 Detta kan bli ett bra förslag men kräver en mycket välorganiserad samordning av arbetet, något som utredningen inte har tagit hänsyn till varken vad gäller kunskap, ekonomi eller organisation. Det påpekas på några ställen att eventuellt en utredning behöver göras men det finns många problem vilket också påpekats av Boverket. Riksintressena är olika och har olika förhållanden till geografisk yta, tidsperspektivet och är beroende av om man anser att det bör finnas en slags buffertzona, skyddszon eller, som försvarsmakten uttrycker det, *influensområden* (sid 165). I utredningen påpekas att det i förarbetena till NRL (naturresurslagen) inte bör utmärkas något influensområde (sid 169).

En annan problematik som lyfts fram är ett riksintresse som rennäringen, där varje enskild sameby har olika förutsättningar för renskötsel (sid 167). Liknande resonemang kan föras i förhållande till naturvården. Utredningen speglar inte en sådan förståelse av olikheterna i intressena. Ett riksintresse för en transportinfrastruktur kan ha en välavgränsad geografi medan ett riksintresse för naturvården eller rennäringen, beroende på riksintressets karaktär, inte kan ha samma tydliga avgränsning (sid 165).

På sidan 166 ges ett antal exempel från Energimyndigheten och Försvarsmakten. Ett exempel är att Naturvårdsverket och Hav och Vatten överlämnat ansvaret till Länsstyrelsen vad gäller redovisning av riksintresse för naturvården. Detta kan ställa till problem. Om det föreslagna systemet skall

fungera är det viktigt att Länsstyrelsen har rollen som regional balanserare och har nödvändig kunskap för att kunna göra sådana avvägningar.

Naturvårdsbevarandets effekter kan i många fall endast åtnjutas på lokal nivå. Men de hänger ihop med intressen på mer nationell nivå då, om de saknas på lokal nivå, inte kan åtnjutas eller tillräknas en existens på nationell nivå. För de intressen som har denna karaktär bör länken göras tidigare mellan miljömålen och riksintresset eller det väsentliga allmänna intresset. Här menar Lunds universitet att arbetet med grön infrastruktur och ekosystemtjänster bör kopplas tydligare till riksintresset eller det allmänna intresset.

Myndigheterna har olika mängd resurser för att delta i detta arbete vilket ställer till svårigheter i hur deras underlag egentligen kan kopplas till varandra. Men kan man lyckas med en samordning av system och kriterier, kan kommunernas arbete underlättas väsentligt. Underlag som idag saknas för att hjälpa kommunen att göra lokala avvägningar kan då finnas tillgängliga och vara producerade av centrala och regionala myndigheter.

- **Formella beslut kring riksintressen (med syfte att något minska utbredningen)**  
 Detta förslag kan ha potential att öka tydligheten och är ett ökat incitament för kommunikation i förvaltningssystemet. Men att ha som mål att minska områden med riksintressen är inte logiskt innan tydliga kriterier för hur riksintressen och bedömningar av väsentligt allmänna intressen är fastslagna och där dess funktion är ställt i förhållande till möjligheten att uppnå miljömålen och andra internationella åtaganden. Av utredningen framgår inte heller speciellt tydligt varför minskningen av utbredningen av riksintresse bör minska. Argumenten att de är otydligt formulerade och saknar en tydlig modell framgår däremot klart.
- **Påtaglig skada ersätts med tillgodose intresse**  
 Riksintresse skall tillgodoses områden av väsentligt allmänna intressen. De skall tillgodoses så långt som möjligt och samutnyttjade skall prövas i planeringsprocessen. Svårt att avgöra vad konsekvensen av detta kommer att bli, med det underlag som presenteras. Det kommer att vara viktigt att kontinuerligt utvärdera när och vilka typer av avsteg som görs när man "så långt som möjligt tillgodoser allmänna intressen".
- **Möjlighet för regeringen (eller myndighet som regeringen bestämmer) ge företräde för väsentligt allmänt intresse före riksintresse i MB kap 3 (ventilen)**  
 Detta är bra, men bör också följas upp för att utvärdera hur regeringen väljer att ge företräde, på vilket intresses bekostnad. Det bör också finnas någon fastslagen strategi eller princip för hur regeringen tar dessa beslut. Det finns beskrivet i utredningen men kan bli tydligare.
- **Förtydligande av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna mellan kap 3 och 4 MB**  
 Det är bra att tydliggöra detta. Uppdelningen har en historisk förklaring som lyfts i utredningen som bortglömd. Ett sådant förtydligande kan även användas som strategi eller princip som remissinstansen eftersträvar i punkten ovan och detta förtydligande bör kopplas till arbetet med miljömålen.

- **Ansvaret för att bevaka hushållningen fördelas på respektive myndigheter verksamhetsområden, Länsstyrelsen samordnar regionalt. Boverket är nationell samordnare och ansvarar för tillämpningen.**  
Det finns idag ett problem i hur ansvaret för ”miljön” och naturresurserna eller Sveriges yta är fördelad mellan olika myndigheter. Denna fördelning och vad det fördelade ansvaret betyder i praktiken måste tydliggöras för alla myndigheter gemensamt. Dessutom måste arbetet med hushållningen som Boverket skall ansvara för och det ansvar som Naturvårdverket har för miljömålen tydliggöras.
- **Ett riksintresseregister skapas**  
Lunds universitet ser mycket positivt på detta. Då kan myndigheterna också börja arbeta med att samla data i mer likartad form för bättre utnyttjande och tillgänglighet. Arbetet med att samordna databaser bör dock inte underskattas. I utredningen underskattas detta arbete och dess kostnad grovt. Ett problem med tillämpningen och hänsynstagandet på lokal nivå handlar om brist på tydlig och lättarbetad information, vilket också utredningen påpekar. Lunds universitet ser positivt på att tillämpningen fungerar så att nationella myndigheter identifierar riksintressen och väsentliga allmänna intressen ur nationellt perspektiv, Länsstyrelsen redovisar riksintressen och väsentliga allmänna intressen ur nationellt och regionalt perspektiv till kommunerna (2021) samt att alla kommuner redovisar detta i sina ÖP (2024).
- **Boverket skapar och genomför utbildning (handbok för tillämpning av hushållningsbestämmelserna). Förenklad översiktsplanering för kommuner med begränsade resurser.**  
För att denna utbildning skall bli meningsfull och inte bara vara av teknisk karaktär måste innehållet koppas till hur det är tänkt att översiktsplaneringen skall koppas till miljömålen och vilken relation det finns mellan hushållningsbestämmelserna och miljömålen.

Eftersom dagens svenska miljömål närmar sig sitt slutdatum kan det ju eventuellt även vara aktuellt att koppla arbetet till FNs hållbarhetsmål. Det finns ju andra utredningar som hanterar denna relation och utveckling men är något som Boverket och Naturvårdsverket bör fundera på gemensamt redan nu.

- **Översyn bestämmelserna kapitel 4 MB**  
Detta är bra.
- **Konsekvenser av nya krav och uppgifter**  
Flera av de humanistiska och teologiska fakulteternas utbildningar och forskningsområden, inte minst inom arkeologiämnet, anknyter tydligt till den fysiska planeringen av mark- och vattenresurser. Tydliga lagrum och planeringsinstrument (kulturmiljölagstiftning, byggnadsminneslagstiftning, kommunala översikts- och detaljplaner mm) har länge medfört att kulturarvets perspektivet tagits tillvara i hushållningen av mark- och vattenområden. Lunds universitet menar att fördelen – och svårigheten – med ett stärkt och tydligare riksintresseinstrument är att *olika* aspekter (riksintressen) samsas och konkurrerar. Ett välfungerande riksintresseinstrument medför därför att kommunikationen mellan olika sektorsmyndigheter i högre grad måste koordineras. Detta kan exemplifieras med ett ur ett hållbarhetsperspektiv viktigt och aktuellt område – havsplaneringen - vilket ur kulturarvssynvinkel innefattar ett behov av koordination mellan flera verk (bl a RAÄ, SGU,

SjFV, HaV, Försvarsmakten). Detta har gett upphov till mer eller mindre informella samarbetsnätverk som exempelvis "Sjöstjärnan". Lunds universitet menar att denna typ av samverkansorganisationer bör ges utrymme att formaliseras.

Det är därför viktigt att RAÄ får ökade resurser för en breddad kulturarvsförvaltning. De i tabell 14.7 anförda kostnaderna för samrådsförfarande etc. synes låga. En årsarbetskraft på RAÄ kan möjligtvis samordna det verksinterna arbetet och arbeta gentemot länsstyrelserna, men kan inte ta hand om varje sektorsövergripande fråga.

- **Värdefulla strukturer för ekologiska samband**

Givet de kompletterande intressen som framförs i betänkandet (s. 31) behövs mer resurser. Här vill Lunds universitet särskilt lyfta fram intresset "värdefulla strukturer för ekologiska samband" (12.4.2) i vilket kombinationen av kulturlandskap och naturresurs är väsentlig. Det gäller exempelvis senhistoriska industrilämningar, kustmiljöer och fossila åkermarksområden som både pedagogiskt och forskningsmässigt visar på hur naturbruk av olika slag skapat särpräglade och idag ytterst skyddsvärda kulturmiljöer. Flera av dessa är hotade idag, både genom klimatförändringar och förändrat exploateringsstryck. Här vill Lunds universitet även tydliggöra de ekosystemtjänster som kulturmiljöområdet möjliggör (biologisk mångfald, bevarandet av specifika biotoper för liv i hav och på land, mm).

I ärendets beredning har deltagit Johanna Alkan Olsson, lektor miljövetenskap vid Centrum för Miljö och Klimatforskning, representanter från de humanistiska och teologiska fakulteterna samt sektionschef Åsa Bergenudd vid LU Byggnad.

**Beslut**

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren, efter föredragning av miljöchef Claes Nilén.

Eva Wiberg

Claes Nilén  
(LU Byggnad)



Miljöchef

## Remiss Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

### Sammanfattning av betänkandet

Enligt direktivet ska utredningen utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning. Utredningen ska även bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen. Utredaren bör enligt direktivet sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan att leda till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas.

Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar. Systemet bör även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

Utredningen har i enlighet med direktivet utvärderat tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mot bakgrund av utvärderingen har utredningen övervägt hur bristerna i systemet för hushållning med mark och vatten kan åtgärdas så att systemet motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Vidare har utredningen formulerat förslag till lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som utredningen anser motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav och som bidrar till att tydliggöra systemets tillämpning. Arbetet har utförts i samråd med berörda myndigheter, utredningar och organisationer.